

VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU

Marko Šuper

UPRAVNO PRAVNA REGULACIJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE

**ADMINISTRATIVE REGULATION OF INTERNATIONAL
PROTECTION**

Završni rad

Gospić, 2016.

VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU

Upravni odjel

Stručni upravni studij

Marko Šuper

UPRAVNO PRAVNA REGULACIJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE ADMINISTRATIVE REGULATION OF INTERNATIONAL PROTECTION

Završni rad

MENTOR :

Mr. sc. Ivan Šprajc

STUDENT :

Marko Šuper

MBS : 2963000357/13

Gospić, rujan 2016.

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću
Upravni odjel
Gospić, 30. 05. 2016.

Z A D A T A K
za završni rad

Pristupniku/-ici: MARKO ŠUPER MBS: 2963000357/13.

Studentu stručnog studija Javne uprave izdaje se tema završnog rada pod nazivom

UPRAVNOPRAVNA REGULACIJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE

Sadržaj zadatka :

Pristupnik je odabrao obraditi zanimljivu temu međunarodne zaštite iz perspektive upravnog prava. Stoga se nakon uvodnog dijela rada (u kojem treba odrediti pravni okvir obrade teme uključivo i relevantne pravne izvore Europske unije odnosno primjenjivih međunarodnih ugovora) u središnjem dijelu rada mora analizirati prethodno postavljeni pravni okvir ove teme. Potrebno je temeljito obraditi Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti u segmentu koji se odnosu na upravnu pravnu regulaciju međunarodne zaštite i to osobito glede nadležnosti, postupka te prava i obveza tražitelja međunarodne zaštite. U radu treba navesti i dostupnu upravnu, upravnosudsku te ustavnosudsku praksu a po potrebi i praksu stranih foruma. Zaključno rad mora ukazati na probleme u provedbi upravnopravnih propisa koji se odnose na međunarodnu zaštitu te sažeti rezultate obrade ove teme.

Završni rad izraditi sukladno odredbama Pravilnika o završnom radu Veleučilišta „Nikola Tesla“ u Gospiću.

Mentor: mr. sc. Ivan Šprajc, v.r.

zadano: 30. 05. 2016.

Pročelnik odjela: Dr. sc. Vlatko Lučić, v.r. predati do: 30. 09. 2016.
(ime i prezime) (nadnevak) potpis

Student: Marko Šuper primio zadatak: 06. 06. 2016.
(ime i prezime)

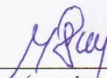
Dostavlja se:

- mentoru,
- pristupniku

IZJAVA

Izjavljujem da sam završni rad pod naslovom „UPRAVNO PRAVNA
REGULACIJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE“ izradio/la samostalno pod
nadzorom i uz stručnu pomoć mentora mr. sc. Ivana Šprajca.

Ime i prezime



(potpis studenta)

SAŽETAK

Završni rad na temu upravno pravne regulacije međunarodne zaštite iz perspektive upravnog prava u uvodnom dijelu određuje pravne izvore Europske unije i primjenjive međunarodne ugovore kao i razradu određenih pojmova bitnih za rad . U središnjem dijelu rada obrađena je nova migracijska politika Republike Hrvatske, razrađene su odredbe novog Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti koji je zamijenio dotadašnji Zakon o azilu u dijelu koji se odnosi na upravno pravnu regulaciju i nadležnost. Također su razrađeni prava i obveze tražitelja međunarodne zaštite . Izvršen je uvid u sudsku praksu Upravnog suda i Ustavnog suda Republike Hrvatske povodom tužbi na rješenja Ministarstva unutarnjih poslova kojom prilikom su obrađene dvije presude Ustavnog suda Republike Hrvatske. Zaključno rad ukazuje na probleme u provedbi međunarodne zaštite .

Ključne riječi : međunarodna zaštita, migracijska politika, prava, obveze

SUMMARY

Final work on the topic of administrative legal regulation of international protection from the perspective of administrative law in the preamble defines the legal sources of the European Union and applicable treaties and the elaboration of specific terms relevant to work. The main part was treated new migration policy of the Republic of Croatian, elaborated the provisions of the new Law on International and temporary protection which replaced the Asylum Act in the part relating to administrative legal regulation and jurisdiction. They also worked out the rights and obligations for international protection. Were inspected in the case law of the Administrative Court and the Croatian Constitutional Court on the occasion of the lawsuit on the decision of the Ministry of Interior during which they handled two judgments of the Croatian Constitutional Court. In conclusion, the paper points to problems in the implementation of international protection.

Keywords : international protection, migration policy, rights, obligations

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. IZBJEGLICA – TERMINOLOGIJA ODNOSA	2
3. DOKUMENTI U OKVIRU VIJEĆA EUROPE	3
3.1 Pravo azila u Europskoj uniji	4
4. NOVA MIGRACIJSKA POLITIKA RH	11
5. MEĐUNARODNA I PRIVREMENA ZAŠTITA U RH.....	13
5.1 Međunarodna zaštita	14
5.2 Privremena zaštita	17
6. POSTUPAK OSTVARIVANJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE	18
6.1 Utvrđivanje identiteta tražitelja zaštite i registracija.....	18
6.2 Podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu	19
6.3 Naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu.....	19
6.4 Odlučivanje o zahtjevu – redovni postupak	20
6.5 Odlučivanje o zahtjevu – posebni postupak.....	21
6.6 Odbacivanje zahtjeva ili naknadnog zahtjeva za međunarodnu.....	23
7. PRESTANAK I PONIŠTENJE MEĐUNARODNE ZAŠTITE	24
8. PRAVA I OBVEZE TRAŽITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE	26
8.1 Pravna pomoć tražiteljima međunarodne zaštite.....	26
9. SUDSKA PRAKSA USTAVNOG I UPRAVNOG SUDA.....	28
10. ZAKLJUČAK	32
11. LITERATURA.....	34

1. UVOD

Drugi svjetski rat uz sva dotad u povijesti gotovo neviđena stradanja, dodatno je ukazao na nužnost međunarodnog uređenja zaštite izbjeglica među kojima su se našli milijuni ljudi. Osnovana je tako nakon Drugog svjetskog rata Međunarodna organizacija za izbjeglice (IRO) kao privremena međunarodna organizacija, a potom i Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR).

Nastali su tako u drugoj polovini 20. stoljeća danas najznačajniji međunarodni dokumenti u zaštiti izbjeglica: Konvencija o pravnom položaju izbjeglica, usvojena pod okriljem Ujedinjenih naroda 28. srpnja 1951. s ciljem da se ne samo revidiraju i konsolidiraju raniji međunarodni sporazumi o pravnom položaju izbjeglica, već da se međunarodna zaštita pruži svim izbjeglicama neovisno o zemlji iz koje su izbjegli te da im se zajamče neka temeljna prava i slobode. Uz Konvenciju usvojen je 1967. i Protokol koji je, otklonivši geografska i vremenska ograničenja koja je u pogledu definiranja pojma izbjeglice sadržavala Konvencija, dodatno pridonio razvoju međunarodne zaštite izbjeglica.

Također, osim na univerzalnoj razini, razvoj međunarodne zaštite izbjeglica napredovao je i na regionalnoj razini, ponajprije zaslugom regionalnih međunarodnih organizacija. Tako je pod okriljem Organizacije afričkog jedinstva (OAU), današnje Afričke unije, 1969. usvojena Konvencija o posebnim vidovima problema izbjeglica u Africi, koja dodatno proširuje pojam izbjeglice u odnosu na spomenutu konvenciju iz 1951., tražeći istodobno od država stranaka da ulože najveće napore u skladu sa svojim zakonodavstvom da prihvate izbjeglice i osiguraju im prihvatanje sve dok ne bude moguć njihov povratak. Spomenute konvencije jamče i pravo izbjeglica da ne budu vraćeni u zemlju iz koje su izbjegli (tzv. pravo na *non-refoulement*), kao i pravo na slobodu i fizički integritet. S druge pak strane, Opća je skupština Organizacije američkih država (OAS) 1984. usvojila Deklaraciju iz Cartagene kao preporuku državama članicama Organizacije u postupanju s izbjeglicama.

Pa ipak, ni danas nije lako uvjeriti sve države u potrebu, a katkad i obvezu ulaska u pravni odnos s izbjeglicom.

2. IZBJEGLICA – TERMINOLOGIJA ODNOSA

Prema Konvenciji o pravnom položaju izbjeglica iz 1951., izbjeglica je svaka osoba koja se nalazi izvan zemlje koje je državljanin, zbog opravdanog straha od progona zbog rase, vjeroispovijesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog uvjerenja i nemoguće joj je da se koristi, ili se zbog straha ne želi koristiti zaštitom te zemlje.

Iz tog su razloga izbjeglice u posebno nepovoljnom položaju jer su po definiciji lišeni jednoga od tradicionalno najefikasnijih sredstava zaštite prava pojedinca u međunarodnom pravu - diplomatske zaštite države njegova državljanstva. Također, pod istim uvjetima izbjeglica može biti i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje svoga ranijeg uobičajenog boravišta, a ne može se ili se zbog straha ne želi vratiti u tu zemlju (čl. 1. A, st. 2. Konvencije).

Opseg i priroda prava izbjeglica ovisit će o stupnju veze koji izbjeglica ima s državom prihvata. U tom smislu Konvencija o pravnom položaju izbjeglica omogućuje razlikovanje četiri stupnja veze koje s državom prihvata izbjeglica može ostvariti:

1. odnos puke nadležnosti (jurisdikcije) države prihvata, bez fizičke prisutnosti na njezinu području;
2. odnos fizičke (*de facto*) prisutnosti na području države prihvata;
3. odnos pravne (*de iure*) prisutnosti na području države prihvata; te
4. odnos dopuštenog boravka (npr. azila) na području države prihvata.

Pritom navedeni stupnjevi veze, kao i uz njih vezana prava, katkad se slikovito opisuju kao “slojevi”, gdje se svaki sljedeći stupanj veze s pravima koja donosi nadovezuje na prethodni stupanj i njemu imanentna prava. Na taj način, zapravo, svaki viši stupanj veze apsorbira sve niže stupnjeve i prava vezana uz njih. Tako izbjeglica koji je fizički prisutan na području države prihvata u pravilu je i podvrgnut njezinoj jurisdikciji. Pravno prisutni izbjeglica bit će uglavnom i fizički prisutan na području države prihvata, dok će izbjeglica s dopuštenim boravkom u državi prihvata nesumnjivo biti pravno prisutan na njezinu području, a onda i fizički prisutan te podvrgnut njezinoj jurisdikciji u obliku teritorijalnog vrhovništva.

3. DOKUMENTI U OKVIRU VIJEĆA EUROPE

Najvažniji dokument iz područja zaštite ljudskih prava, kao i najvažniji instrument zaštite izbjegličke zaštite na europskom području svakako je Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, nastala u krilu Vijeća Europe (VE) kao prvi međunarodni ugovor izrađen na načelima Opće deklaracije. Kako se u Europskoj konvenciji pravo na azil ne navodi kao temeljno pravo čovjeka, sustav zaštite tražitelja azila i izbjeglica razvijen je kroz praksu Europskog suda za ljudska prava (ESLJP), posebice glede zabrane vraćanja i protjerivanja osoba u zemlje u kojima im prijeti mučenje ili drugo nečovječno postupanje, odnosno kažnjavanje te u pogledu pritvaranja tražitelja azila. Vezano uz praksu koju je razvio ESLJP vrlo je važan predmet *Soering protiv Ujedinjene Kraljevine (Slučaj Soering protiv UK, Zahtjev br. 14038/88, presuda od 7.07.1989.)* u kojem se prvi put razmatrala zabrana izručenja, a gdje je ESLJP zauzeo stajalište da bi se izručivanje osobe zemlji u kojoj joj prijeti izvršenje smrtne kazne smatralo povredom čl. 3. Europske konvencije (zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja odnosno kažnjavanja) te je kasnije to tumačenje prošireno i na slučajeve u kojima se radilo o odbijenim zahtjevima za azil.

Godine 1996. ESLJP je, u predmetu *Chahal protiv Ujedinjene Kraljevine* iz 1996., utvrdio da je zabrana iz čl. 3. apsolutna, stoga je primjenjiva i za tražitelje azila i na slučajeve izručenja. Zabrana mučenja se ne može derogirati jer je temeljeno ljudsko pravo zaštićeno kogentnom normom, stoga ona pruža širu zaštitu tražiteljima azila od one predviđene čl. 33. Konvencije prema kojem će se osoba izgnati ili vratiti na područje gdje joj prijeti mučenje ili drugo ugrožavanje ljudskog života ili slobode u slučaju kada ta osoba predstavlja opasnost po sigurnost zemlje prihvata. A ESLJP je, zapravo, i ranije u slučaju *Soering* zauzeo stajalište da se čl. 3. primjenjuje na svakoga, čak i onda kada je navodno počinio neki gnjusni zločin. U slučajevima koji su se ticali zaštite tražitelja azila i izbjeglica najčešće se pozivalo upravo na čl. 3., no u svojoj se praksi ESLJP susreo i s razmatranjima zabrane protjerivanja u odnosu na kršenja drugih prava zajamčenih Europskom konvencijom, kao što su kršenja prava na život (zajamčeno čl. 2.), zabrane ropstva i prisilnog ili obvezatnog rada (čl. 4.), prava na slobodu i sigurnost (čl. 5.), prava na pravično suđenje (čl. 6.), prava na poštivanje poslovnog i obiteljskog života (čl. 8.), slobode mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti (čl. 9.), slobode izražavanja (čl. 10.), prava na djelotvoran pravni lijek (čl. 13.) i zabrane diskriminacije (čl. 14.).

3.1 Pravo azila u Europskoj uniji

Kako bi se ostvarili temeljni ciljevi Europske unije (EU), tj. osnivanje zajedničkog tržišta i ekonomsko - monetarna unija, bilo je potrebno otvoriti granice između država članica EU, odnosno ukinuti ih, i uspostaviti slobodan promet dobara, usluga i ljudi. Otvaranjem granica između država iskrsnuo je problem migracija, a s njime i pitanje usklađivanja nacionalnih politika azila.

U okviru Europske unije suradnja između država članica na području migracija i azila počela se razvijati isključivo iz razloga zaštite unutarnje sigurnosti država. Zajednički sustav azila intenzivnije se počeo razvijati 1999. godine stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama, kojim je dodana nova Glava IV. (čl. 61-69.) u Ugovor o Europskoj zajednici (EZ) (**Treaty establishing the European Community (Amsterdam consolidated version); OJ C 340, 10.11.1997.**). Amsterdamskim je ugovorom uspostavljen tzv. zajednički europski sustav azila (CEAS) koji se temelji na zajedničkim minimalnim standardima u području azila. Vijeću EU je dano ovlaštenje čl. 73. k Amsterdamskog ugovora (nakon konsolidacije postao je čl. 63. Ugovora o EZ) da u roku od pet godina od njegova stupanja na snagu usvoji mjere o azilu, usklađene s Konvencijom i Protokolom o pravnom položaju izbjeglica i drugim relevantnim ugovorima, koje su usmjerene na: donošenje kriterija i mehanizama za utvrđivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil podnesenog od strane državljanina treće zemlje u jednoj od država članica, minimalne standarde o prijemu tražitelja azila u državama članicama, minimalne standarde s obzirom na kvalifikaciju državljanina trećih zemalja i izbjeglica te na minimalne standarde o postupcima u državama članicama za odobravanje ili ukidanje izbjegličkog statusa. Politika azila je prebačena iz trećeg u nadnacionalni prvi stup EU zajedno s politikom viznog režima, nadzorom vanjskih granica, politikama vezanim uz slobodu kretanja osoba i pravosudnom suradnjom u građanskopravnim pitanjima. Do tada su pitanja azila i migracija, u okviru ostvarivanja međudržavne suradnje na području pravosuđa i unutarnjih poslova, bila dijelom trećeg stupa EU (Policajska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima).

„Razvoj zajedničkog europskog sustava azila tražio je donošenje obvezujućih dokumenata kojima bi se postavili zajednički standardi i operativne strategije. Zajednički minimalni standardi istovremeno su imali namjeru dopustiti državama članicama održanje visoke razine diskrecije u provedbi sustava azila. Prihvaćeno je da bi načela supsidijarnosti i

proporcionalnosti trebala biti poznata na području azila i migracija: Zajednica bi trebala djelovati samo u slučaju kada država članica ne bi mogla zadovoljavajuće ispuniti ciljeve predložene i planirane aktivnosti. (Lalić, 2007, str. 847-848.)“

U razdoblju od 1999. do 2004. god. Vijeće EU je donijelo mjere predviđene čl. 63. kojima se utvrđuje država odgovorna za razmatranje zahtjeva o azilu, uvjeti prihvata, kriteriji za priznavanje i postupak priznanja izbjegličkog statusa. Pravo na azil zajamčeno je i čl. 18. Povelje o temeljnim pravima Europske Unije (**OJ C 364, 18.12.2000.**) uz poštivanje pravila Konvencije i Protokola o pravnom položaju izbjeglica te sukladno Ugovoru o EU. U čl. 19. st. 2. Povelje navodi se da nitko ne može biti udaljen, protjeran ili izručen u onu državu u kojoj postoji ozbiljna opasnost da će biti podvrgnut smrtnoj kazni, mučenju ili drugom nehumanom, odnosno ponižavajućem postupku ili kažnjavanju. Ugovorom iz Lisabona (**Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon; OJ C 306, 17.12.2007.**) proširene su ovlasti na području azila i migracija, njime je određeno da EU treba razvijati zajedničku politiku azila sukladno Konvenciji i Protokolu te drugim relevantnim ugovorima kako bi se osigurao odgovarajući status svih državljana trećih zemalja kojima je potrebna međunarodna zaštita te zaštita načela *non-refoulement* (čl. 63. st. 1.). U tu svrhu su Europski parlament i Vijeće EU dužni usvojiti mjere za razvoj zajedničkog europskog sustava azila koje uključuju: ujednačen status azila koji vrijedi na području cijele EU za državljane trećih zemalja, ujednačen status privremene zaštite za državljane trećih zemalja, zajednički sustav privremene zaštite za interno raseljene osobe u slučaju masovnog priljeva, zajedničke procedure odobravanja i ukidanja ujednačenog azila i ujednačene supsidijarne zaštite, kriterije i mehanizme za utvrđivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil ili supsidijarnom zaštitom, standarde koji se tiču uvjeta za prihvata tražitelja azila ili supsidijarne zaštite, te partnerstvo i suradnju s trećim zemljama radi upravljanja priljevima osoba koje traže azil ili supsidijarnu zaštitu (čl. 63. st. 2.).

Najvažniji dokumenti pravne stečevine EU, uz Osnivačke ugovore i njihove izmjene, na području azila su:

-direktiva o privremenoj zaštiti (**Direktiva 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba i o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica i**

snošenja posljedica prihvata tih osoba (dalje u tekstu: Direktiva o privremenoj zaštiti); OJ L 212, 7.08.2001., str. 12-23)

- direktiva o prihvatu (**Direktiva 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o utvrđivanju minimalnih standarda za prihvata tražitelja azila u državama članicama (dalje u tekstu: Direktiva o prihvatu); OJ L 31, 6.02.2003., str. 18-25.)**

- dablinska uredba (**Uredba Vijeća br. 343/2003 od 18. veljače 2003. kojom se utvrđuju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za azilom državljanina treće zemlje postavljenog u jednoj od članica (dalje u tekstu: Dablinska uredba); OJ L 50, 25.02.2003., str. 1-10.)**

- direktiva o kvalifikaciji (**Direktiva 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite (dalje u tekstu: Direktiva o kvalifikaciji); OJ L 304, 30.09.2004., str. 12-23.)**

- direktiva o postupku (**Direktiva 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim standardima u postupcima dodjele i ukidanja izbjegličkog statusa u državama članicama (dalje u tekstu: Direktiva o postupku); OJ L 326, 13.12.2005., str. 13-34.)**

Najveći dio dokumenata o azilu donesen je u obliku direktiva koje su postavile zajedničke minimalne standarde za države koje pritom mogu birati primjerene metode provedbe i forme za njihovu implementaciju u svoje nacionalne sustave azila. No za razliku od direktiva, uredbe su izravno primjenjive i u potpunosti obvezujuće za sve države članice. Direktiva o privremenoj zaštiti odnosi se na osobe koje su napustile područje oružanog sukoba ili lokalnog nasilja te na one koje su u ozbiljnoj opasnosti od, ili su bile žrtve, sustavnog ili općeg kršenja ljudskih prava.

Privremena zaštita označava zaštitu hitnog i privremenog karaktera, bez prethodnog pojedinačnog utvrđivanja izbjegličkog statusa, koju određena država prihvata odobrava u izvanrednom postupku u slučaju masovnog priljeva ili predstojećeg masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla, a naročito ako postoji rizik da zbog masovnog priljeva nije moguće učinkovito provesti postupak za odobrenje azila.

Institut privremene zaštite razvio se 90-ih godina nakon što se povećao broj zahtjeva za azilom u EU iz europskih zemalja s područja bivše Jugoslavije te iz neeuropskih zemalja kao što su Afganistan i Irak, a povećanje zahtjeva je dovelo do određenih pritisaka na sustave azila država članica EU pa su ti pritisci pogodovali razvoju ovog paralelnog sustava zaštite kako bi se u ubrzanom postupku odobrila međunarodna zaštita tim osobama. Masovni priljev označava dolazak velikog broja raseljenih osoba iz određene treće zemlje ili s određenog geografskog područja, bez obzira na to je li njihov dolazak spontan ili organiziran. Predviđeno je da privremena zaštita traje godinu dana, a Vijeće EU može donijeti odluku o produženju privremene zaštite na rok od još jedne godine. Nakon isteka tog roka uslijedit će povratak, s time da države članice moraju osigurati da odredbe koje uređuju dobrovoljni povratak olakšavaju njihov povratak uz poštivanje svakog ljudskog dostojanstva i bez ugrožavanja zdravlja povratnika.

Direktiva o prihvatu primjenjuje se na sve državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koji su podnijeli zahtjev za azil na granici ili na području pojedine države članice sve dok smiju ostati na njezinom području kao tražitelji azila, odnosno kao članovi obitelji ako su obuhvaćeni zahtjevom za azil. Države članice mogu odrediti i povoljnije odredbe o uvjetima prijema tražitelja azila i članova njihovih obitelji u onoj mjeri u kojoj su te odredbe u skladu s Direktivom o prihvatu. Njome se jamči tražitelju azila: pravo na informiranje u razumnom roku od najviše 15 dana o svim pogodnostima i obavezama kojima mora udovoljiti (uvjeti prihvata) te o organizacijama koje mu mogu pružiti pomoć, pravo na dokument o pravnom statusu, sloboda kretanja, jedinstvo obitelji, pristup sustavu obrazovanja, strukovna izobrazba, pravo na životni standard koji osigurava njegovo zdravlje i zadovoljavanje životnih potreba. Države članice odredit će vremensko razdoblje u kojem tražitelj azila neće imati pristup tržištu rada koje počinje teći s danom podnošenja zahtjeva. No, ako se prvostupanjska odluka ne donese u roku od godine dana od predaje zahtjeva za

azil, a to se kašnjenje ne može pripisati podnositelju zahtjeva, država članica mora odlučiti o uvjetima pod kojima se podnositelju zahtjeva odobrava pristup tržištu rada.

Stupivši na snagu 2003. godine Dublinska uredba (tzv. Dublin II) zamijenila je dotadašnju Dublinsku konvenciju (**Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention; OJ C 254, 19.08.1997.**). U Uredbi su sadržani kriteriji i mehanizmi za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za azil, podnesenog u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje, na temelju pravila koja nalažu tražiteljima azila da zatraže azil u prvoj državi članici EU na čije su područje stupili, neovisno o aktualnoj politici te zemlje. Prema Dublinskoj uredbi u svakom pojedinom slučaju samo jedna država članica EU može i mora biti odgovorna za cjelokupni postupak neovisnog ispitivanja zahtjeva za azil. U III. poglavlju (čl. 5-14.) Uredbe uspostavljena je hijerarhija kriterija za utvrđivanje države odgovorne za razmatranje pojedinog zahtjeva kako bi se osiguralo da o svakom pojedinom zahtjevu odlučuje samo jedna država članica te kako bi se spriječilo višestruko podnošenje zahtjeva za azil od iste osobe.

Zahtjev za azil, kojeg je podnio državljanin treće zemlje na granici ili na području bilo koje države EU, razmatra jedna država članica čija je nadležnost utvrđena sukladno kriterijima iz III. poglavlja. Iznimno, svaka država članica može razmotriti zahtjev za azil koji joj je podnesen od državljanina treće zemlje, čak i ako takvo razmatranje nije njezina odgovornost prema dotičnim kriterijima pa u tom slučaju ta država članica postaje odgovorna za odlučivanje o zahtjevu i o tome obavještava državu članicu koja je prethodno bila odgovorna, državu članicu koja vodi postupak za određivanje odgovorne države članice ili državu članicu od koje je zatraženo da preuzme nadležnost ili uzme natrag podnositelja zahtjeva (klauzula suvereniteta – čl. 3. st. 2.). Ovom odredbom daje se ovlast nenadležnoj državi članici da ispita zahtjev za azil, što posebno dolazi do izražaja kod spajanja obitelji, vezano uz čl. 15. st. 1. Uredbe (humanitarna klauzula) prema kojoj bilo koja država članica, čak i ako nije odgovorna, može spojiti članove obitelji iz humanitarnih razloga koji se temelje posebno na obiteljskim ili kulturološkim razlozima. U ovom slučaju država članica, na zahtjev druge države članice, razmatra zahtjev za azil odnosne osobe, a osobe kojih se ovo tiče moraju dati svoj pristanak. Ako druga država članica prihvati odgovornost za ispitivanje zahtjeva, država u kojoj je zahtjev zatražen mora obavijestiti tražitelja azila o odluci da se

njegov zahtjev neće ispitivati u toj državi i o obvezi prebacivanja podnositelja zahtjeva u odgovornu državu članicu (čl. 19. st. 1.).

Država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil obvezna je preuzeti nadležnost i ispitati zahtjev (čl. 16. st. 1. točka a i b).

Uredba se temelji na pretpostavci da će tražitelji azila imati jednak pristup sustavu azila i jednak stupanj zaštite u svakoj državi članici te da je svejedno u kojoj državi će podnijeti zahtjev. Međutim, praksa je pokazala da i dalje postoje velike razlike u sustavima azila država članica EU te da standardi prihvata i kvalitete pružene zaštite nisu ni približno izjednačeni. Cjelokupni dablinski sustav azila u okviru EU postao je disfunkcionalan. „U teoriji idealno zamišljen i učinkovit mehanizam raspodjele tereta i odgovornosti za preispitivanje zahtjeva za azil između država članica EU, u praksi je imao vrlo problematične posljedice. Države članice EU koje se nalaze na njenim južnim i istočnim granicama morale su podnijeti težak teret“ budući da su one kao glavne točke ulaska, kao i zbog primjene dablinskog sistema vraćanja u državu prvog ulaska, bile zaista preopterećene brojem tražitelja azila **(Bačić, 2013.)**.

„Cijela se situacija još više komplicira jer su upravo te pogranične države često i najproblematičnije u pogledu ne samo ekonomske sigurnosti te dostupnih financijskih i ostalih resursa nego i pitanja zaštite temeljnih ljudskih prava tražitelja azila i ostalih socijalno osjetljivih skupina. **(Bačić, 2013.)**“

Nefunkcioniranje dablinskog sustava najrazvidnije je iz primjera Grčke kao države s najvećim zabilježenim brojem ulazaka na teritorij EU, koja zbog svoje ekonomske situacije nije u mogućnosti pružiti zaštitu i određeni standard prihvata tražitelja azila te provesti postupak odlučivanja o zahtjevu za azil u razumnom roku. Bilo je pokušaja reforme Dablinske uredbe krajem 2008. godine kada je Europska komisija predložila izmjene i dopune navedene uredbe, kojima se namjeravalo osigurati jača zaštita i veća jamstva proceduralnih prava, prava na učinkovito razmatranje zahtjeva za azil, obiteljske povezanosti, prava maloljetnika i sl. Čak se u početnim fazama stvaranja prijedloga nove Uredbe razmatrala mogućnost reforme cjelokupnog sustava raspodjele odgovornosti za postupanje po zahtjevu za azil između država članica. Nažalost, do takve reforme nije došlo. Uredba Dublin III stupila je na snagu 19. srpnja 2013. godine, no nije donijela neke značajne novine, osim mogućnosti privremene suspenzije prebacivanja osoba u odgovornu državu članicu i mehanizma "prethodnog upozorenja" **(Bačić, 2013.)**.

Direktiva o kvalifikaciji usmjerena je na osiguranje primjene zajedničkih kriterija za identifikaciju osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita i na osiguranje dostupnosti minimalnih standarda u svim državama članicama. U definiranju pojma izbjeglice koristi se definicija iz Konvencije o pravnom položaju izbjeglica. Međutim, prema članku. 3. države članice mogu uvesti povoljnije standarde za kvalifikaciju izbjeglice, odnosno osobe koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu, i za određivanje sadržaja međunarodne zaštite, no samo u onoj mjeri u kojoj su ti standardi u skladu s ovom Direktivom. Zaštita se ne pruža onim osobama koji zaštitu mogu potražiti u nekom drugom dijelu svoje zemlje podrijetla (članak. 8.). Ovom Direktivom se uvodi institut supsidijarne zaštite kao zaštite koja se odobrava tražitelju azila koji ne udovoljava uvjetima za odobrenje azila, no za koju se vjeruje da postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se on, ukoliko se vrati u zemlju podrijetla, suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde, a on nije u mogućnosti ili se ne želi zbog takvog rizika staviti pod zaštitu te zemlje. Osim što uvodi supsidijarnu zaštitu, ova Direktiva regulira kvalifikaciju izbjeglice i osobe pod supsidijarnom zaštitom, dodjelu i prestanak statusa izbjeglice i osobe pod supsidijarnom zaštitom, utvrđuje sadržaj međunarodne zaštite (*non-refoulement*, jedinstvo obitelji, dozvola boravka, sloboda kretanja, itd.) i definira vršitelje progona.

Direktiva o postupku odnosi se na državljane trećih zemalja ili apatride koji su podnijeli zahtjev za azil ili kojima je odobren izbjeglički status. Njezina je svrha utvrditi minimalne norme za postupke priznavanja ili ukidanja izbjegličkog statusa u državama članicama kako bi se ograničila sekundarna kretanja tražitelja azila između država članica, koja bi mogla nastati zbog razlika u pravnim sustavima država članica EU. Države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnija pravila u onoj mjeri u kojoj su ta pravila usklađena s ovom Direktivom. Njome se određuju postupovna načela i jamstva za tražitelje azila (pristup postupku, pravo ostanka u državi članici dok traje postupak razmatranja zahtjeva, pravo na informiranje o postupku, pravo iznošenja svojeg slučaja uz usluge prevoditelja, pravo na komuniciranje s UNHCR-om, pravo na usmeno saslušanje, pravo na pravnu pomoć i zastupanje, pravo na dostavu odluke u razumnom roku, pravo na obavijest o ishodu odluke na jeziku kojeg razumiju, jamstva za maloljetnike bez pratnje, zadržavanje), minimalni standardi glede prvostupanjskog i drugostupanjskog postupka te postupka ukidanja statusa izbjeglice, a uspostavljaju se Direktivom i minimalni standardi za neke posebne institute i slučajeve kao što su nedopušteni zahtjevi, pojam prve države azila, pojam sigurne treće zemlje, neosnovani zahtjevi, pojam sigurne zemlje podrijetla, pojam europske sigurne treće zemlje itd.

4. NOVA MIGRACIJSKA POLITIKA RH

Nova Migracijska politika za razdoblje od 2013. do 2015. godine donesena je 22.02.2013 (NN 27/13).

Navedena Migracijska politika posebnu pažnju posvećuje željenim učincima migracijskih kretanja te načinu na koji će se ti učinci postići. Svrha ove Migracijske politike je osigurati da migracijska kretanja u RH budu korisna za gospodarski i socijalni razvoj države i društva. Cilj Migracijske politike je da sva državna tijela i ostali sudionici djeluju usklađeno kako bi pronašli odgovore na pozitivne i negativne učinke migracijskih kretanja. Slijedom toga, ova Migracijska politika utvrđuje mjere koje je potrebno provesti u sljedećim područjima: viznoj politici, statusnim pitanjima stranaca, stjecanju hrvatskog državljanstva, azila, integracijske politike, neregularnih migracija i hrvatskog iseljništva. Ova migracijska politika usklađena je s pravnom stečevinom EU i zbog toga u dovoljnoj mjeri ne uzima u obzir nacionalne razvojne ciljeve i demografska kretanja.

U hrvatskoj migracijskoj politici se ne promišljaju željeni društveni, ekonomski i demografski efekti migracija, niti se migracije shvaćaju kao potencijalni generator pozitivnih društvenih i ekonomskih promjena, već u strategiji dominira „sekuritizacijski“ diskurs unutar kojeg se migracije ipak posredno predstavljaju ponajprije kao društveni problem (**Božić, 2014., str. 289.**).

Neregularne migracije se javljaju kao globalni problem i kao jedan od najozbiljnijih izazova s kojima se RH susreće, a osobito nakon pristupanja EU. Izravan utjecaj neregularnih migracija u Europi imala su ratna i poslijeratna događanja u srednjoj Aziji i u državama sjeverne Afrike. Osim evidentnog porasta neregularnih migracija općenito, u RH bitno se promijenila i struktura neregularnih imigranata. Državljanima država s područja jugoistočne Europe, koji su godinama bila najbrojniji imigranti, zamijenili su državljani afričkih i azijskih država. Važno je naglasiti da se u ukupnu populaciju neregularnih imigranata u RH ubrajaju posebno ranjiva skupina djece bez pratnje (**Bara i sur., 2014., str. 208.**).

Migracijskom politikom su predviđene sljedeće mjere za suzbijanje neregularnih migracija: izrada migracijskih profila trećih država, daljnji razvoj i unapređenje politike upravljanja granicom, poticanje dragovoljnog povratka neregularnih imigranata, izgradnja dva tranzitna, prihvatna centra za strance u Trilju i Tovarniku.

Dobro osmišljena migracijska politika pretpostavka je uspješne integracije imigranata u hrvatsko društvo. U tu svrhu nužno je provoditi mjere radi sprečavanja diskriminirajućih postupaka i ponašanja prema doseljenicima kako bi imali ravnopravan status u gospodarskom, društvenom i kulturnom životu. Glavni cilj kako migracijske, tako i integracijske politike trebao bi biti izgradnja društva dobrodošlice za imigrante kako bi oni, zajedno sa stanovništvom države u koju dolaze, pridonijeli njenom razvitku.

Da bi se mogla razviti migracijska strategija RH, potrebno je imati jasnu ideju, viziju i sliku hrvatskog društva, kao i mjere koje bi trebale pomoći realizaciji te vizije, ali isto tako istraživanja koja će objasniti društvene procese i njihov vjerojatni ishod s obzirom na primjenu pretpostavljenih mjera koje bi usmjerile razvoj društva u željenom pravcu. Tek nakon produciranja takvog dokumenta, a zatim i široke javne rasprave i visokog stupnja slaganja najvažnijih društvenih i političkih aktera o mjerama i ishodima strategije, moguće je razviti hrvatsku migracijsku strategiju **(Božić, 2014., str. 290.)**.

5. MEĐUNARODNA I PRIVREMENA ZAŠTITA U RH

Prema Ustavu Republike Hrvatske (NN br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.) svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Svi su pred zakonom jednaki (**Članak 14., Ustava RH.**). U području zaštite osobnih i političkih sloboda i prava, svi državljani RH i stranci jednaki su pred sudovima i drugim državnim tijelima koja imaju javne ovlasti (**Članak 26., Ustava RH.**).

Ustavne odredbe o zaštiti osobnih i političkih sloboda i prava jamče da strani državljani i osobe bez državljanstva mogu dobiti utočište u RH, osim ako su progonjeni za napolitičke zločine i djelatnosti oprečne temeljnim načelima međunarodnog prava. Stranac koji se zakonito nalazi na teritoriju RH ne može biti protjeran ni izručen drugoj državi, osim kad se mora izvršiti odluka donesena u skladu s međunarodnim ugovorom i zakonom (**Članak 33., Ustava RH.**).

Prema ustavnim odredbama jamči se ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina. Ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje se ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona. Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. Pripadnicima svih nacionalnih manjina jamči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija (**Članak 15., Ustava RH.**).

Ustavom RH jamči se pravo vlasništva, odnosno, strana osoba može stjecati pravo vlasništva uz uvjete određene zakonom (**Članak 48. Ustava RH.**).

Razvoj integracijske politike u RH započeo je donošenjem Zakona o azilu (NN 79/07, 88/10, 143/13.) i Zakona o strancima (NN 130/11, 74/13.).

Značajni pomaci u procesu definiranja integracijske politike učinjeni su tijekom pristupnih pregovora između Republike Hrvatske i EU koji su započeli 3. listopada 2005. godine. U okviru obveza koje su za Hrvatsku proizlazile iz Sporazuma o stabilizaciji i

pridruživanju, u lipnju 2003. godine donesen je prvi Zakon o azilu i stupio je na snagu 2003. godine te se primjenjivao do 01. siječnja 2008. godine (**Lalić, 2013.**). Novi Zakon o azilu usvojen je 13. srpnja 2008. godine, a stupio je na snagu 1. siječnja 2008. godine. Iako je predstavljao značajan korak unaprijed u pogledu uređenja sustava azila u RH, dodatno je izmijenjen i dopunjen u srpnju 2010. (**Lalić, 2013.**), te u studenom 2013. i tim izmjenama je potpuno usklađen s pravnom stečevinom EU, da bi od dana 02.07.2015.g. na snagu stupio danas važeći Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15)

U Republici Hrvatskoj Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti propisana su načela, uvjeti i postupak za odobravanje azila, odobravanje supsidijarne zaštite, odobravanje privremene zaštite, status, prava i obveze tražitelja azila, azilanata, stranaca pod supsidijarnom zaštitom, stranaca pod privremenom zaštitom, te uvjete i postupak za poništenje i prestanak azila, supsidijarne i privremene zaštite (**Članak 1. stavak 1. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**).

5.1 Međunarodna zaštita

Pod međunarodnom zaštitom podrazumijeva se pravo na azil i pravo na supsidijarnu zaštitu što je određeno Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti .

Prema navedenom zakonu azil je status koji se priznaje na temelju odluke nadležnog tijela kad su ispunjeni slijedeći uvjeti : da se tražitelj nalazi izvan zemlje svog državljanstva ili uobičajenog boravišta, a osnovano strahuje od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja zbog čega ne može ili ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje (**Članak 20. stavak 1. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**) . Rasa posebno uključuje boju kože, podrijetlo, te pripadnost određenoj etničkoj skupini . Vjera posebno uključuje teistička, neteistička i ateistička uvjerenja, sudjelovanje ili nesudjelovanje u privatnim ili javnim formalnim vjerskim obredima, samostalno ili u zajednici s drugima, druge vjerske obrede ili izražavanje vjere, ili oblike osobnog ili zajedničkog ponašanja koji se temelji na vjerskom uvjerenju ili iz njega proizlaze. Nacionalnost posebno uključuje pripadnost skupini koja je određena po svom kulturnom, etničkom ili jezičnom identitetu, zajedničkom zemljopisnom ili političkom podrijetlu ili odnosom sa stanovništvom neke druge zemlje, a može obuhvatiti i državljanstvo. Političko

mišljenje posebno uključuje mišljenje, stajalište ili metode, bez obzira je li tražitelj postupao po tom mišljenju, stajalištu ili uvjerenju. Određena društvena skupina posebno uključuje članove koji imaju zajedničke urođene osobine ili zajedničko podrijetlo koje se ne može izmijeniti, odnosno karakteristike ili uvjerenje, u toj mjeri značajna za njihov identitet ili svijest da se te osobe ne smije prisiliti da ih se odreknu, a ta skupina ima poseban identitet u zemlji podrijetla jer ju društvo koje ju okružuje smatra različitom. Ovisno o okolnostima u zemlji podrijetla, određena društvena skupina može označavati i skupinu koja se temelji na zajedničkim karakteristikama spolnog određenja. Spolnim opredjeljenjem ne mogu se smatrati djela koja se smatraju kaznenim djelima sukladno zakonodavstvu Republike Hrvatske. Značajke vezane za spol, uključujući rodni identitet, moraju se uzeti u obzir za potrebe određivanja pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili utvrđivanju osobina takve skupine. (**Članak 22. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**)

Djela koja imaju obilježja proganjanja moraju biti dovoljno ozbiljna po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavljaju ozbiljno kršenje temeljnih ljudskih prava, osobito prava koja ne mogu biti ograničena prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ili skup različitih mjera, uključujući i kršenje ljudskih prava, koje su dovoljno ozbiljne da u cjelini mogu utjecati na pojedinca . Djela proganjanja mogu biti i fizičko ili psihičko nasilje, uključujući i spolno nasilje, zakonske, administrativne, policijske ili sudske mjere koje su diskriminirajuće ili se provode na diskriminirajući način, sudski progon ili kažnjavanje koje je nerazmjernih ili diskriminirajućih kazni, sudski progon ili kažnjavanje radi odbijanja obavljanja vojne službe prilikom sukoba, kada bi obavljanje vojne službe uključivalo kaznena djela , dijela koja su po svojoj prirodi specifično vezana uz spol ili djecu.

Između razloga i djela proganjanja ili nepostojanja zaštite protiv tih djela mora postojati povezanost. Prilikom procjene strahuje li tražitelj osnovano od proganjanja, nije važno posjeduje li tražitelj stvarno rasne, vjerske, nacionalne, društvene ili političke karakteristike koje izazivaju proganjanje ako mu počinitelj proganjanja pripisuje takve karakteristike (**Članak 23. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**)

Počinitelji proganjanja mogu biti državna tijela, stranke ili organizacije koje kontroliraju državu ili značajan dio državnog teritorija, nedržavni subjekti ako se dokaže da državna tijela ili stranke, odnosno organizacije koje kontroliraju značajan dio državnog

područja, uključujući i međunarodne organizacije, nisu u mogućnosti ili ne žele pružiti zaštitu od progonjanja .

Azil se neće priznati tražitelju koji ispunjava uvjete za ostvarivanje azila ako :

- uživa zaštitu ili prima pomoć tijela ili agencija Ujedinjenih naroda, osim UNHCR-a
- već ima odobren boravak u zemlji koja mu na temelju tog boravka priznaje ista prava i obveze kao državljanima te zemlje
- postoje ozbiljni razlozi na temelju kojih se smatra da je počinio, poticao ili na drugi način sudjelovao u izvršenju zločina protiv mira, ratnog zločina ili zločina protiv čovječnosti utvrđenog odredbama međunarodnih akata, teškog nepolitičkog kaznenog djela izvan Republike Hrvatske a prije njegovog dolaska u Republiku Hrvatsku, uključujući i osobito okrutna postupanja , čak i ako su počinjena s navodnim političkim ciljem
- djela koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda.

Ukoliko uživanje zaštite ili primanje pomoći tijela Ujedinjenih naroda prestane iz bilo kojeg razloga na koji tražitelj nije imao utjecaja, a njegov položaj nije konačno riješen u skladu s odgovarajućim rezolucijama koje je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda, priznat će mu se azil .

Supsidijarna zaštita je status koji se priznaje na temelju odluke nadležnog tijela kad tražitelj ne ispunjava uvjete za priznavanje azila ako postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se povratkom u zemlju podrijetla suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde i koji nije u mogućnosti ili zbog takvog rizika ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje (**Članak 21. stavak 1. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**) Pod ozbiljnom nepravdom podrazumijeva se prijetnja smrtnom kaznom ili smaknućem, mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje te ozbiljnu i individualnu prijetnju životu civilnog stanovništva zbog proizvoljnog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba (**Članak 21. stavak 2. Zakona o privremenoj i međunarodnoj zaštiti**).

Supsidijarna zaštita neće se priznati tražitelju koji ispunjava uvjete za ostvarivanje supsidijarne zaštite ako :

- postoje ozbiljni razlozi na temelju kojih se smatra da je počinio, poticao ili na drugi način sudjelovao u izvršenju zločina protiv mira, ratnog zločina ili zločina protiv čovječnosti utvrđenog odredbama međunarodnih akata, teškog kaznenog djela i djela koja su u suprotnostima s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda
- predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni poredak Republike Hrvatske

5.2 Privremena zaštita

Privremena zaštita je zaštita hitnog i privremenog karaktera i izvanredni postupak koji se uvodi na temelju odluke Vijeća Europske unije o postojanju masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koji se ne mogu vratiti u zemlju svog podrijetla, osobito ako postoji rizik da zbog tog masovnog priljeva nije moguće učinkovito provesti postupak odobrenja međunarodne zaštite, radi zaštite interesa raseljenih osoba i drugih osoba koje traže zaštitu. Raseljenim osobama smatraju se državljani trećih zemalja i osobe bez državljanstva koji su bili prisiljeni napustiti područje ili zemlju svog podrijetla, odnosno koji su bili evakuirani, posebice na poziv međunarodnih organizacija, a osobito osobe koje su napustile područje oružanih sukoba ili lokalnog nasilja i one osobe koje su u ozbiljnoj opasnosti ili su bile žrtve sustavnog ili općeg kršenja svojih ljudskih prava. (**Članak 78. Stavak 1 i 2 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**) .

Masovni priljev odnosi se na veliki broj raseljenih osoba koje dolaze iz određene zemlje ili zemljopisnog područja , bez obzira na to je li njihov dolazak spontan ili organiziran, dok odluku o uvođenju privremene zaštite donosi Vlada Republike Hrvatske temeljem odluke Vijeća Europske unije o postojanju masovnog priljeva raseljenih osoba . (**Članak 78. stavak 3 i 4 . Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**) . Trajanje privremene zaštite iznosi jednu godinu , dok se istekom te jedne godine može automatski produžiti za šest mjeseci do godine dana, što se može produžiti za još jednu godinu na temelju odluke Vijeća Europske unije , što ukupno iznosi trajanje od najdulje tri godine . Privremena zaštita prestaje istekom najduljeg vremena trajanja ili odlukom Vijeća Europske unije (**Članak 79. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**)

6. POSTUPAK OSTVARIVANJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE

Državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva može pismenim putem ili usmeno na zapisnik izraziti namjeru za zaštitom prilikom obavljanja granične kontrole na graničnom prijelazu. U slučaju da se državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva već nalazi na području Republike Hrvatske, namjeru za zaštitu izražavaju u policijskoj upravi, policijskoj postaji ili prihvatnom centru za strance. Namjera se također može izraziti u Prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite u izvanrednim okolnostima radi omogućavanja pristupa postupku odobrenja međunarodne zaštite. U slučaju kad državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva ne može iz opravdanih razloga izraziti namjeru, tijelo pred kojim je namjera izražena dužna je o tome obavijestiti Ministarstvo unutarnjih poslova u roku od tri dana od izražene namjere .

Jedno od najvažnijih načela u ostvarivanju zaštite je načelo „*non refoulement*“ prema kojem je zabranjeno prisilno udaljiti ili na bilo koji način vratiti državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva u zemlju u kojoj bi njezin život ili sloboda bili ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog mišljenja ili u kojoj bi mogla biti podvrgnuta mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili koja bi ju mogla izručiti drugoj zemlji.

6.1 Utvrđivanje identiteta tražitelja zaštite i registracija

U svrhu utvrđivanja identiteta tražitelja koji je stariji od 14 godina policijski službenici ili službenici Prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite uzet će mu otiske prstiju i izvršiti fotografiranje , utvrditi način dolaska u Republiku Hrvatsku, pravac putovanja od zemlje podrijetla do Republike Hrvatske , te osobne okolnosti bitne za procjenu prihvatnih i postupovnih jamstava kojima se pruža odgovarajuća potpora tražitelju s obzirom na njegove osobne okolnosti kao što su dob, spol, spolno opredjeljenje, rodni identitet, invalidnost, teške bolesti, mentalno zdravlje ili posljedice mučenja, silovanja ili drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili spolnog nasilja . Postupak prepoznavanja osobnih okolnosti tražitelja provode za to posebno osposobljeni službenici .

Tijela koja postupaju prema tražitelju registrirat će tražitelja u evidencijama Ministarstva unutarnjih poslova najkasnije u roku tri radna dana od dana kada je namjera izražena, dok se taj rok može eventualno produžiti na šest radnih dana u slučaju kad tražitelj

ne može iz opravdanih razloga izraziti namjeru . O izvršenoj registraciji tijelo koje je izvršilo registraciju izdaje potvrdu o registraciji tražitelja u evidenciji Ministarstva unutarnjih poslova, te prema potrebi određuje rok u kojem se tražitelj mora javiti u Prihvatište za tražitelje međunarodne zaštite radi podnošenja zahtjeva .

6.2 Podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

Zahtjev se neposredno podnosi Prihvatištu za tražitelje međunarodne zaštite i to usmeno na zapisnik, te samim time počinje postupak odobrenja međunarodne zaštite. Tražitelju će se omogućiti da podnese zahtjev u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku od 15 dana od registracije statusa u evidencijama Ministarstva unutarnjih poslova . (**Članak 34. stavak 1 i 2 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**)

Prilikom podnošenja zahtjeva kad je to potrebno vrši se saslušanje tražitelja u kojem se provodi ispitni postupak i omogućava se tražitelju izjašnjavanje o svim činjenicama i okolnostima koje su bitne za postupak odobrenja međunarodne zaštite, dok je tražitelj dužan za vrijeme saslušanja dati vjerodostojna i uvjerljiva obrazloženja razloga na kojima temelji svoj zahtjev te priložiti sve dostupne dokaze kojima potkrepljuje svoj zahtjev i istinito odgovarati na sva pitanja koja su mu postavljena . Tražitelj je dužan osobno prisustvovati i sudjelovati na saslušanju bez obzira ima li zakonskog zastupnika, opunomoćenika ili posebnog skrbnika . (**Članak 35. stavak 1-3. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**)

Saslušanje se može i izostaviti kad se na temelju dostupnih dokaza može donijeti odluka kojom se odobrava međunarodna zaštita ili kada tražitelj nije sposoban ili nije u mogućnosti sudjelovati na saslušanju zbog trajnih okolnosti na koje sam ne može utjecati.

6.3 Naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu

Pored redovnog zahtjeva postoji i naknadni zahtjev kojeg podnosi državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva nakon izvršne odluke kojom je prijašnji zahtjev odbijen sukladno članku 38. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti ili kad je postupak obustavljen sukladno članku 39. stavku 2. točki 4 Zakona o međunarodnoj i privremenoj

zaštiti . Obrazloženje naknadnog zahtjeva predaje se u Prihvatištu neposredno u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik ako je osoba nepismena. Ministarstvo unutarnjih poslova odlučuje o naknadnom zahtjevu najkasnije u roku od 15 dana od dana njegovog zaprimanja. Naknadni zahtjev mora biti razumljiv i sadržavati bitne činjenice i dokaze nastale nakon izvršnosti odluke ili koje tražitelj nije iz opravdanih razloga predočio u prijašnjem postupku, a odnose se na utvrđivanje ispunjavanja uvjeta za odobrenje međunarodne zaštite.

Dopuštenost naknadnog zahtjeva ocjenjuje se na temelju sadržanih činjenica i dokaza, a u vezi s već upotrijebljenim činjenicama i dokazima u prijašnjem postupku. Ako se utvrdi da je naknadni zahtjev dopušten, ponovno će se odlučivati o osnovanosti zahtjeva, a prijašnja odluka će se ukinuti. Naknadni zahtjev će se ukinuti ako se utvrdi da je nedopušten sukladno članku 47 . stavak 3 i 4 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. Naknadni zahtjev stranca u transferu razmatrat će se u odgovornoj državi članici Europskog gospodarskog prostora, a naknadni zahtjev podnesen u Republici Hrvatskoj odbacit će se kao nedopušten.

(Članak 47. stavak 4-7. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti)

6.4 Odlučivanje o zahtjevu – redovni postupak

Odluku o zahtjevu Ministarstvo unutarnjih poslova donijet će najkasnije u roku od šest mjeseci od dana podnošenja urednog zahtjeva ili dopuštenog urednog naknadnog zahtjeva, a taj rok se računa od dana primopredaje tražitelja na teritoriju Republike Hrvatske. Rok se može produžiti za još devet mjeseci ako zahtjev uključuje složena pravna ili činjenična pitanja i u slučaju kad veliki broj državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva istodobno zatraži međunarodnu zaštitu. Rok se može produžiti za još tri mjeseca isključivo radi osiguranja cjelovitog razmatranja zahtjeva.

Ako se opravdano očekuje da se odluka neće moći donijeti u gore navedenim rokovima zbog privremeno nesigurnog stanja u zemlji podrijetla, Ministarstvo unutarnjih poslova će periodično provjeravati stanje u zemlji podrijetla i obavijestiti tražitelja i Europsku komisiju u razumnom roku o razlozima ne donošenja odluke, dok je najduži rok u kojem se odluka mora donijeti 21 mjesec od dana podnošenja zahtjeva. **(članak 40. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti)**

Ministarstvo u redovnom postupku donosi odluku o osnovanosti zahtjeva kojom može :

- odobriti zahtjev i priznati azil ako tražitelj ispunjava uvjete za priznavanje azila
- odobriti zahtjev u dijelu kojim se priznaje supsidijarna zaštita ako tražitelj ispunjava uvjete za priznavanje supsidijarne zaštite
- odbiti zahtjev ako tražitelj ne ispunjava uvjete za priznavanje azila ili supsidijarne zaštite
- odbiti zahtjev ako su ispunjeni uvjeti za isključenje azila ili supsidijarne zaštite

Protiv navedenih odluka nije dopuštena žalba, ali se može podnijeti tužba upravnom sudu

Ministarstvo također može obustaviti postupak odobrenja međunarodne zaštite u slijedećim situacijama :

- ako se tražitelj ne pojavi u Prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite ili izbjegava podnošenje zahtjeva, a to ne opravda u roku od dva dana od roka koji mu je određen za dolazak u Prihvatilište .
- ako se tražitelj ne odazove pozivu na saslušanje, a svoj nedolazak ne opravda u roku od dva dana od zakazanog saslušanja
- ako tražitelj napusti boravište duže od dva dana bez suglasnosti Prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite
- ako tražitelj odustane od zahtjeva

Protiv odluke o obustavi postupka nije dopuštena žalba, ali se može podnijeti tužba upravnom sudu u roku od osam dana od dana dostave odluke

6.5 Odlučivanje o zahtjevu – posebni postupak

Posebni postupak odlučivanja o zahtjevu za međunarodnu zaštitu sastoji se od dva načina a to su ubrzani postupak i postupanje na granici ili tranzitnom prostoru.

Ubrzani postupak je postupak u kojem Ministarstvo unutarnjih poslova donosi odluku najkasnije u roku od dva mjeseca od dana podnošenja zahtjeva ili dopuštenog naknadnog zahtjeva ako provodeći cjelokupan postupak utvrdi da je :

- tražitelj iznio samo one podatke koji nisu važni za procjenu osnovanosti zahtjeva
- tražitelj svjesno doveo u zabludu Ministarstvo iznoseći lažne podatke ili predočivši nevjerodostojne dokumente, odnosno ne pružajući bitne podatke ili prikrivajući dokumente koji bi mogli negativno utjecati na odluku
- tražitelj vjerojatno sa zlom namjerom postupao ili uništio isprave za utvrđivanje identiteta ili državljanstva, u svrhu pružanja lažnih podataka o identitetu ili državljanstvu
- tražitelj iznio nedosljedne, kontradiktorne, očito netočne i neuvjerljive izjave suprotne provjerenim podacima o državi podrijetla, koje čine njegov zahtjev nevjerodostojnim
- naknadni zahtjev dopušten
- tražitelj već duže vrijeme boravio na području Republike Hrvatske i bez opravdanog razloga nije prije izrazio namjeru
- tražitelj izjavio namjeru s očitom namjerom da odgodi ili spriječi izvršenje odluke koja bi imala za posljedicu njegovo prisilno udaljenje iz Republike Hrvatske
- tražitelj predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni poredak Republike Hrvatske
- moguće primijeniti institut sigurne zemlje podrijetla
- tražitelj odbio dati otiske prstiju

Tražitelj će biti obaviješten da se o njegovom zahtjevu odlučuje u ubrzanom postupku. Ako se odluka ne može donijeti u roku od dva mjeseca koliko je propisano prilikom ubrzanog postupka, o zahtjevu će se odlučivati u redovnom postupku.

Protiv odluke donesene u ubrzanom postupku nije dopuštena žalba, ali se može podnijeti tužba upravnom sudu u roku od osma dana od dana dostave odluke . (**Članak 41 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**) .

Postupak na granici ili u tranzitnom prostoru zračne, morske luke ili luke unutarnjih voda povodom izražene namjere ili naknadnog zahtjeva, provest će se na graničnom prijelazu ili tranzitnom prostoru provodeći cjelokupan postupak i poštujući osnovna načela iz Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti ako se tražitelju osiguraju materijalni uvjeti prihvata i ako se zahtjev ili naknadni zahtjev mogu odbiti kao očito neosnovani ili odbaciti . U navedenom

postupku Ministarstvo unutarnjih poslova će donijeti odluku u roku od 28 dana od dana podnošenja zahtjeva, a ako se odluka ne donese u rečenom roku, tražitelju će se dopustiti ulazak u Republiku Hrvatsku radi provođenja postupka odobrenja međunarodne zaštite. Protiv odluke Ministarstva nije dopuštena žalba, ali se može podnijeti tužba upravnom sudu u roku od pet dana od dana dostave odluke. (**Članak 42 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**) .

6.6 Odbacivanje zahtjeva ili naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu

Ministarstvo unutarnjih poslova donosi odluku kojom odbacuje zahtjev ako je :

- tražitelju odobrena međunarodna zaštita u drugoj državi članici Europskog gospodarskog prostora
- tražitelju odobrena međunarodna zaštita u trećoj državi čija prava i dalje uživa, uključujući i jamstva koja proizlaze iz odredaba Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, pod uvjetom da će biti ponovno prihvaćen u toj državi
- moguće primijeniti institut sigurne treće zemlje ili institut europske sigurne treće zemlje
- utvrđena odgovornost druge države članice Europskog gospodarskog prostora za razmatranje zahtjeva
- zahtjev podnio državljanin države članice Europske unije

Protiv odluke Ministarstva unutarnjih poslova nije dopuštena žalba, ali se može podnijeti tužba upravnom sudu u roku od osam dana od dana dostave odluke

7. PRESTANAK I PONIŠTENJE MEĐUNARODNE ZAŠTITE

Međunarodna zaštita u pogledu azila prestati će u slijedećim situacijama :

- ako azilant dobrovoljno prihvati zaštitu zemlje svog državljanstva
- ako azilant stekne državljanstvo zemlje čiju zaštitu može uživati
- ako se azilant dobrovoljno vrati i nastani u zemlji koju je napustio ili izvan koje je boravio zbog straha od proganjanja
- ako prestanu okolnosti u zemlji podrijetla azilanta na osnovi kojih je odobrena međunarodna zaštita
- ako azilant dobrovoljno ponovno stekne državljanstvo zemlje podrijetla koje je prethodno izgubio . (**Članak 49. stavak 1. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**)

Međunarodna zaštita u pogledu supsidijarne zaštite prestati će ako okolnosti na temelju kojih je priznata prestanu postojati ili se promjene do te mjere da daljnja zaštita više nije potrebna . (**Članak 49. stavak 2. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**)

Ministarstvo unutarnjih poslova donosi odluku o ukidanju rješenja kojim je odobrena međunarodna zaštita. Protiv te odluke nije dopuštena žalba, ali se može podnijeti tužba upravnom sudu u roku od osam dana od dana dostave odluke. (**Članak 49. stavak 4 i 5 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**) .

Međunarodna zaštita prestaje po sili zakona kad azilant ili stranac pod supsidijarnom zaštitom stekne hrvatsko državljanstvo i u slučaju smrti azilanta ili stranca pod supsidijarnom zaštitom .

Međunarodna zaštita poništava se u slijedećim situacijama :

- ako se naknadno utvrdi postojanje razloga za isključenje azila i supsidijarne zaštite sukladno Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti
- ako se utvrdi da je status priznat na temelju pogrešno iznesenih ili izostavljenih činjenica, lažnim prikazivanjem bitnih činjenica i okolnosti, korištenjem nevjerodostojnih isprava i drugih dokumenata, a što je bilo odlučujuće za odobrenje međunarodne zaštite

- ako osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni poredak Republike Hrvatske . (**Članak 50. stavak 1. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**)

Ministarstvo unutarnjih poslova donosi odluku o poništenju rješenja kojim je odobrena međunarodna zaštita. Protiv odluke nije dopuštena žalba, ali se može podnijeti tužba upravnom sudu u roku od osam dana od dana dostave odluke. (**Članak 50. stavak 3 i 4. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**)

8. PRAVA I OBVEZE TRAŽITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE

Tražitelj međunarodne zaštite ima pravo na boravak, slobodu kretanja u Republici Hrvatskoj, osiguravanje odgovarajućih materijalnih uvjeta prihvata, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje obrazovanje, informacije, pravno savjetovanje, besplatnu pravnu pomoć, slobodu vjeroispovijesti, rad i isprave tj. iskaznicu tražitelja međunarodne zaštite .

Tražitelj međunarodne zaštite ima obavezu i dužan je poštivati Ustav, zakone i druge propise Republike Hrvatske, surađivati sa državnim tijelima Republike Hrvatske i postupati po njihovim mjerama i uputama, podvrgnuti se provjeri i utvrđivanju identiteta, podvrgnuti se zdravstvenom pregledu, poštivati kućni red Prihvatilišta, pojaviti se u Prihvatilištu u roku koji mu je određen, odazvati se pozivu Ministarstva unutarnjih poslova za saslušanje i surađivati tijekom cijelog postupka odobrenja međunarodne zaštite, ostati na području Republike Hrvatske za vrijeme trajanja postupka, javiti promjenu prebivališta u roku od dva dana od dana promjene i pridržavati se uputa i mjera Ministarstva unutarnjih poslova o ograničenju slobode kretanja

8.1 Pravna pomoć tražiteljima međunarodne zaštite

Kao što je navedeno tražitelj međunarodne zaštite ima pravo na pravno savjetovanje i na besplatnu pravnu pomoć .

Ministarstvo unutarnjih poslova će u roku od 15 dana od izražene namjere obavijestiti tražitelja o načinu provedbe postupka odobrenja međunarodne zaštite, o pravima i obvezama u tom postupku, kao i o mogućnosti obraćanja predstavnicima UNHCR-a i drugim organizacijama koje se bave zaštitom prava izbjeglica, te o mogućnosti dobivanja besplatne pravne pomoći . Tražitelja će se o navedenim pravima obavijestiti na jeziku za koji se opravdano pretpostavlja da ga razumije i na kojem može komunicirati.

Ako tražitelj međunarodne zaštite ne posjeduje dovoljna novčana sredstva ili stvari veće vrijednosti, na temelju vlastitog zahtjeva ostvaruje pravo na besplatnu pravnu pomoć . Pravna pomoć se sastoji u pomoći kod sastavljanja tužbe, zastupanju u prvostupanjskom upravnom sporu i oslobođenje plaćanja troškova prvostupanjskog upravnog spora. O navedenom pravu odlučuje upravni sud, dok su pružatelji pravne pomoći odvjetnici i pravnici

iz udruga registriranih za pružanje pravne pomoći u ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa koji su dužni bez odgode obavijestiti Ministarstvo unutarnjih poslova o podnošenju tužbe upravnom sudu i datumu uručenja presude upravnog suda .

Također je važno napomenuti ulogu UNHCR-a tj. Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice sa kojim Ministarstvo unutarnjih poslova i Upravni sud surađuju o pitanjima koja se odnose na tražitelje, azilante, strance pod supsidijarnom zaštitom i strance pod privremenom zaštitom. Ministarstvo na zahtjev UNHCR-a dostavlja podatke o tražiteljima, azilantima, strancima pod supsidijarnom zaštitom i strancima pod privremenom zaštitom, primjeni Konvencije iz 1951.godine i ostalih međunarodnih dokumenata koji se odnose na izbjeglice i zakonima te ostalim propisima iz područja međunarodne zaštite koji se primjenjuju ili su u izradi. Ministarstvo će također na temelju suglasnosti tražitelja, omogućiti UNHCR-u pristup podacima o konkretnom zahtjevu, tijeku postupka i donesenoj odluci.

9. SUDSKA PRAKSA USTAVNOG I UPRAVNOG SUDA

U ovom dijelu rada govorit ću o dostupnoj praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske i Upravnog suda, a povodom tužbi upućenih od strane tražitelja međunarodne zaštite kojima je Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti propisano da imaju pravo na tužbu . Iz dostupne sudske prakse izdvojit ću dvije odluke donesene po podnesenoj ustavnoj tužbi .

Državljanin Republike Ukrajine I. M. zastupan po odvjetniku podnio je ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske u kojoj tvrdi da su mu osporenim odlukom Upravnog suda i rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova povrijeđene temeljne slobode i ljudska prava zajamčene Ustavom . Naime I. M.–u je prvostupanjskim rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova odbijen treći po redu zahtjev za azil u Republici Hrvatskoj podnesen 16. studenog 2012. godine kao očito neutemeljen što je i obrazloženo na slijedeći način : „ U provedenom postupku utvrđeno je da je imenovani svoja prva dva zahtjeva za azil podnio 13. listopada 2011. i 03. Svibnja 2012 godine. Tada je Ministarstvo prethodna dva zahtjeva odbilo kao neosnovane prethodno razmotrivši sve iznesene činjenice i okolnosti vezane za zahtjev tražitelja azila te je ocijenilo kako navedeni događaji ne predstavljaju ozbiljno kršenje ljudskih prava u smislu članka 5. Zakona o azilu. Tada je ocijenjeno da uzimajući u obzir sadržaj izjave i razloge na osnovu kojih je tražitelj azila temeljio svoje zahtjeve za azil, Ministarstvo je utvrdilo da zahtjev tražitelja azila nije osnovan, odnosno da nije dao naznake da je bio izložen strahu od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog mišljenja. Indikativno je da je I. M. zaštitu u Republici Hrvatskoj zatražio tek nakon što je od interbola Kijev 19.09.2011. godine stigao dopis po kojem je potvrđen njegov identitet te da je protiv njega pokrenut kazneni postupak. Naknadno je nadležnim tijelima Republike Hrvatske stigla i međunarodna tjeralica Interbola Ukrajine za izručenje I. M –a u vezi počinjenja kaznenog djela utaje iz članka 191. Kaznenog zakona Ukrajine. Također, sam tražitelj azila je u prva dva zahtjeva za azil naveo da je zemlju podrijetla napustio u prosincu 2004. godine, dok u ponovljenom zahtjevu od 16.11.2012. navodi da je zemlju podrijetla napustio 04.08.2004., što samo potvrđuje mišljenje ovog Ministarstva da sam tražitelj azila nije iskren u svome zahtjevu, odnosno nije iznio pravi razlog napuštanja zemlje podrijetla. Samo njegovo skrivanje identiteta od trenutka napuštanja Ukrajine, potkrepljuje tezu da nije iskren u svojim izjavama. Indikativno je da je tražitelj azila napuštanjem Ukrajine živio u Češkoj Republici pod lažnim identitetom ne pokušavajući zatražiti zaštitu od Češke Republike. Skrivanje pod lažnim imenom, te podnošenje zahtjeva

tek kad biva uhićen zbog korištenja lažnih isprava u suprotnosti je s uputama iz Priručnika UNHCR-a i Zakona o azilu. Ovo tijelo smatra da su takvi postupci mnogo sličniji osobama koje bježe pred zakonom, nego osobama koje traže utočište od proganjanja, posebno nakon što su stigle u sigurnu zemlju. Sam tražitelj azila nije u novom zahtjevu iznio nove podatke o kojima Ministarstvo već nije donijelo svoju odluku, odnosno dostavljene potvrde u bitnom ne mijenjaju činjenice iznesene u prethodna dva zahtjeva „.

Na navedeno rješenje Ministarstva unutarnjih poslova tražitelj je podnio tužbu Upravnom sudu u Zagrebu koji je odbio tužbeni zahtjev i potvrdio prvostupanjsko rješenje, te je u presudi između ostalog naveo : „ Iz iskaza tužitelja utvrđeno je da kod istog ne postoji osnovan strah od proganjanja u Ukrajini, zemlji podrijetla. Također, pravilno je tuženik utvrdio da je tužiteljev zahtjev za azil očito neutemeljen, budući da je tužitelj kao tražitelj azila podnio novi zahtjev u kojem nije iznio nove relevantne činjenice, te koji je podnesen s očitom namjerom da se odgodi ili spriječi izvršenje odluke koja bi imala za posljedicu njegovo udaljenje iz Republike Hrvatske. Nadalje potrebno je napomenuti da iz dokumentacije koju je tužitelj podnio uz predmetni zahtjev za azil doista proizlazi da je 2012. godine bilo određenih problema prilikom zbrajanja glasova na izborima za sastav novog parlamenta te da je došlo do bitnog pogoršanja ljudskih prava u Ukrajini. Međutim, tužitelj nije dao uvjerljiv iskaz kojim bi dokazao da trpi osnovani strah od proganjanja te da su djela proganjanja dovoljno ozbiljna po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavljaju ozbiljno kršenje njegovih osnovnih ljudskih prava. Također, tužitelj nije dokazao da postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se, ukoliko se vrati u zemlju podrijetla, suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde i da nije u mogućnosti, ili se zbog takvog rizika ne želi staviti pod zaštitu te zemlje. Zbog svega navedenog tužitelj kao tražitelj azila ne ispunjava uvjete za odobrenje azila navedene u članku 4. Zakona o azilu, niti uvjete za odobrenje supsidijarne zaštite navedene u članku 7. istog zakona“.

Na navedenu odluku Upravnog suda i rješenja Ministarstva unutarnjih poslova tužitelj I. M. podnosi tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske gdje navodi da mu je povrijeđeno ustavno pravo zajamčeno člankom 33. Ustava, te pravo zajamčeno člankom 1. Protokola br. 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Iz navoda ustavne tužbe proizlazi da tužitelj povrijeđenim smatra pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava. Tužitelj predlaže da Ustavni sud usvoji ustavnu tužbu, ukine osporenu presudu i rješenje te predmet vrati na ponovno odlučivanje. Ustavni sud donosi odluku kojom

se tužba odbija i smatra da sagledavajući u cjelini postupak koji je prethodio ustavnosudskom postupku da osporenim aktima podnositelju tužbe nije povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

U drugom slučaju državljanin Ruske Federacije V. L. zatražio je azil u Republici Hrvatskoj dana 02.08.2012.godine u kojem navodi da je nezakonito osuđen u Republici Njemačkoj zbog nacionalne pripadnosti i smatra da se u Republici Njemačkoj mrzi Ruse koji su postigli uspjeh, ali i da se boji vratiti u Rusku Federaciju jer bi ga tamo zatvorili i ubili.

Ministarstvo unutarnjih poslova donosi rješenje kojim se odbija zahtjev za azil i navodi slijedeće : „, Ministarstvo je razmotrilo sve činjenice i okolnosti na kojima tražitelj azila temelji svoj zahtjev kao i prikupljene podatke o Saveznoj republici Njemačkoj, te je ocijenilo kako nedostaju ključni elementi, odnosno djela proganjanja, progonitelj i razlozi proganjanja koji bi ukazivali na postojanje osnovane sumnje od proganjanja zbog nacionalne pripadnosti tražitelja azila. Obzirom na činjenicu da tražitelj azila boravi u Republici hrvatskoj od lipnja 2011.godine, a zahtjev za azil je podnio 02.08.2012.godine, odnosno tek nakon što je trebao biti izručen, ocijenio je da je jedini razlog zbog kojeg je tražitelj azila podnio zahtjev za azil tjeranica Savezne Republike Njemačke, odnosno izbjegavanje izvršenja kazne zatvora po presudi njemačkog suda, a ne jedan od razloga zbog kojeg bi tražitelju azila bilo potrebno odobriti zaštitu temeljem članka 4. Zakona o azilu. Institut azila je namijenjen zaštititi osoba kojima prijeti osnovan strah od proganjanja, a ne kao sredstvo zlouporabe postupka, odnosno u konkretnom slučaju odugovlačenju postupka izručenja. Tražitelj azila navodi da se boji vratiti u Rusku Federaciju jer bi ga tamo zatvorili i ubili, dok je u postupku utvrđeno da je tražitelj azila od 2007.godine (tijekom boravka u Saveznoj Republici Njemačkoj i Republici Hrvatskoj) pa sve do 31.02.2012.godine kad je uhićen na izlazu iz Republike Hrvatske, neometano putovao u Rusku Federaciju radi svjedočenja i prema izjavi tražitelja azila za vrijeme odlaska u Rusku Federaciju ništa mu se opasnog po život nije desilo. Obzirom na strah tražitelja da će ga Savezna Republike Njemačka nakon izvršenja kazne zatvora vratiti u Rusku Federaciju prikupljena su izvješća iz kojih je utvrđeno da je u Njemačkoj kao demokratskoj državi razvijen institut azila te se poštuje načelo *non refoulement*.“. Obzirom da je u provedenom postupku utvrđeno da V. L. ne ispunjava uvjete sukladno članku 4. Zakona o azilu, stoga je sukladno članku 58. stavak 2 njegov zahtjev po službenoj dužnosti preispitan u smislu članka 7. navedenog zakona prema kojem će se odobriti supsidijarna zaštita tražitelju koji ne ispunjava uvjete za odobrenje azila, a za kojeg

postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se , ukoliko se vrati u zemlju podrijetla, suočiti sa stvarnim rizikom od trpljenja ozbiljne nepravde i koji nije u mogućnosti, ili se zbog takvog rizika ne želi staviti pod zaštitu te zemlje. U provedenom postupku utvrđeno je da tražitelj nije u svom zahtjevu iznio relevantne činjenice koje bi ukazivale na potrebu odobravanja supsidijarne zaštite.

Na rješenje Ministarstva unutarnjih poslova tražitelj azila podnosi tužbu Upravnom sudu u Splitu koji tužbu odbija i ocjenjuje da je Ministarstvo pravilno utvrdilo da u konkretnom slučaju nisu ispunjeni uvjeti za odobrenje azila sukladno članku 4. Zakona o azilu niti uvjeti za odobrenje supsidijarne zaštite sukladno članku 7. Zakona o azilu .

Na presudu Upravnog suda u Splitu tražitelj azila podnosi tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske u kojoj ističe povredu prava iz članaka 14., 18., 21., 23., 26., 29. stavka 1. i 33. Ustava kao i prava koje u člancima 3., 6., i 13. jamči Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te zbog pogrešnog tumačenja i primjene članka 3. Zakona o azilu koji se odnosi na načelo *non refoulement* . Zadaća Ustavnog suda bila je da utvrdi može li se način na koji su u konkretnom slučaju provedeni upravni postupak i upravni spor odnosno način na koji su Ministarstvo unutarnjih poslova i nadležni Upravni sud u Splitu obrazložili svoje odluke smatrati arbitrarnim, je li takvim postupanjem povrijeđeno podnositeljevo pravo zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava, kao i je li, s obzirom na to, Upravni sud u Splitu ispunio svoju Ustavom propisanu ulogu kakva proizlazi iz članka 19. stavka 2. Ustava. Ustavni sud donosi odluku kojom se ustavna tužba odbija obrazlažući između ostalog da ne postoje razlozi, napose ne ustavnopravne prirode koji bi osporeno rješenje Ministarstva unutarnjih poslova i osporenu presudu Upravnog suda u Splitu doveli u pitanje. Ustavni sud također ne nalazi povredu prava zajamčenih člankom 29. stavkom 1. Ustava , odnosno pravo koje u članku 6. jamči Konvencija , kao niti povredu prava iz ostalih članaka Ustava i Konvencije navedenih u tužbi .

10. ZAKLJUČAK

Govoreći kroz ovaj rad o međunarodnoj zaštiti u Republici Hrvatskoj očigledno je da Republika Hrvatska vodi brigu o pravima osoba koje zatraže međunarodnu zaštitu. Republika Hrvatska je potpisnica Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951.godine i njenog Protokola iz 1967.godine koji se odnosi na status izbjeglica, dok je hrvatsko zakonodavstvo s područja međunarodne zaštite u skladu sa međunarodnim načelima i pravnom stečevinom Europske unije. Očituje se to i u suradnji Republike Hrvatske sa UNHCR-om koji ima nadzornu ulogu u odnosu na poštivanje i primjenu Konvencije iz 1951.godine i ostalih međunarodnih dokumenata koji se odnose na izbjeglice. Da bi dodatno poradila i poboljšala međunarodnu zaštitu Republika Hrvatska dana 22.02.2013.godine donosi Novu migracijsku politiku za razdoblje od 2013. do 2015. godine kojom se nastoji osigurati da migracijska kretanja budu korisna za gospodarski i socijalni razvoj države i društva, ali pri tome se na promišljaju željeni društveni, ekonomski i demografski efekti migracija već se predstavljaju kao ponajprije društveni problem. Veliki problem predstavljaju neregularne migracije na koje utječu ratna i poslijeratna događanja u srednjoj Aziji i sjevernoj Africi.

U svrhu usklađivanja sa Direktivama Europske unije u Republici Hrvatskoj od 02.07.2015.godine na snazi je novi Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti koji je zamijenio dotadašnji Zakon o azilu. Razradom navedenog zakona vidljivo je da je detaljno uređeno pitanje prava i obveza tražitelja međunarodne zaštite, nadležnosti državnih tijela prilikom donošenja rješenja i odluka o žalbama. Zakonom se također omogućava tražiteljima međunarodne zaštite pravo na pravno savjetovanje i besplatnu pravnu pomoć.

Vršeći uvid u dostupnu sudsku praksu Upravnog i Ustavnog suda Republike Hrvatske očigledno je da u velikoj većini slučajeva dolazi do odbijanja tužbe i potvrde zakonitosti prethodno donesenog rješenja Ministarstva unutarnjih poslova kao prvostupanjskog tijela i odluka Upravnog suda kao drugostupanjskog tijela. Kao glavni nedostatak tužbama uočava se neutemeljenost zahtjeva za međunarodnu zaštitu u kojima tražitelji iznose informacije koje nisu važne za ishod postupka, a uglavnom se tiču ekonomskih razloga i razloga izbjegavanja odgovornosti za počinjenje kaznenih djela u zemlji podrijetla ili trećoj zemlji.

Također, problem u negativnim odlukama o zahtjevima za azil i zahtjevima za supsidijarnom zaštitom je taj da se navedene odluke donose i navode zajedno, jedna iza druge , a pošto se uvjeti za dodjeljivanje azila i supsidijarne zaštite razlikuju potrebno je da se pravna pitanja kojima se utvrđuju činjenice za dodjelu azila i supsidijarne zaštite ispituju i navode odvojeno jedna od druge . Nadalje, uvidom u ovom radu navedene presude Ustavnog suda nije uočeno da se razmatralo načelo „*sur place*“ propisano Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti po kojem se za zahtjev za azil temelji na događajima koji su se dogodili nakon što je tražitelj azila napustio zemlju podrijetla ili aktivnostima tražitelja nakon što je napustio zemlju podrijetla.

Isto tako kao jedan od problema uočava se da upravni sudovi nemaju odjela koji su specijalizirani za pitanja međunarodne zaštite što bi u konačnici pridonijelo kvaliteti i efikasnosti samog postupka .

Marko Šuper


11. LITERATURA

1. Bačić, N. Dublinska uredba i problemi pograničnih država članica Europske unije, u: Župarić - Ljijić, D. (2013.) Prvih deset godina razvoja sustava azila u Hrvatskoj, Zagreb
2. Bara, M., Župarić Iljić, D, Unutrašnje i vanjske migracije u Hrvatskoj: povijesni i suvremeni kontekst, U: Migracije i razvoj Hrvatske, podloga za hrvatsku migracijsku strategiju Puljiz, V., Tica J., Vidović, D. (ur.), Hrvatska gospodarska komora, Zagreb, 2014., str. 208.
3. Božić, S., Hrvatska migracijska politika: od skice prema strategiji, u: Migracije i razvoj Hrvatske: podloga za hrvatsku migracijsku strategiju, Puljiz, V., Tica J., Vidović, D. (ur.) Hrvatska gospodarska komora, Zagreb, 2014.godine, str. 289.
4. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention; OJ C 254, 19.08.1997.
5. Direktiva 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba i o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica i snošenja posljedica prihvata tih osoba
6. Direktiva 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o utvrđivanju minimalnih standarda za prihvrat tražitelja azila u državama članicama
7. Direktiva 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite

8. Lalić Novak, Goranka, Sustav azila u Republici Hrvatskoj: dosadašnji razvoj i moguće perspektive, u: Prvih deset godina razvoja sustava azila u Hrvatskoj (s osvrtom na sustave azila u regiji), Župarić-Iljić, Drago (ur.), Centar za mirovne studije, Zagreb, 2013.
9. Lalić, G. (2007.) Razvoj zajedničkog europskog sustava azila, Hrvatska javna uprava, god. 7., br. 4., str. 847-848.
10. Uredba Vijeća br. 343/2003 od 18. veljače 2003. kojom se utvrđuju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za azilom državljana treće zemlje postavljenog u jednoj od članica
11. Uredba Parlamenta i Vijeća br. 604/2013 od 26. lipnja 2013. kojom se utvrđuju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnom zaštitom državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva postavljenog u jednoj od država članica
12. Europska konvencija
13. Ustav RH
14. Zakon o azilu
15. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti
16. Slučaj Soering protiv UK, Zahtjev br. 14038/88, presuda od 7.07.1989.
17. Treaty establishing the European Community (Amsterdam consolidated version); OJ C 340, 10.11.1997.
18. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon; OJ C 306, 17.12.2007.